

Over volwassen beleid en volwassen beleidsanalyse

GEORGE GELAUFF
Directeur bij het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Waar staan de conclusies van de MKBA, helder in de oplegnotitie of ergens op pagina 80 van een achtergrondstuk? Hoe zijn die conclusies verwoord, geven ze een evenwichtig beeld of worden alleen aspecten genoemd die de voorgenomen beslissing ondersteunen? Dit zijn twee vragen die de afgelopen zeven jaar altijd langs kwamen als ik een vergadering voorbereidde waarin investeringen in infrastructuur of gebiedsontwikkeling aan de orde waren. Recentelijk, vlak voor mijn vertrek van het CPB naar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), stelde ik tijdens zo'n vergadering de eerste vraag weer bij een bepaald project. Ik kreeg als antwoord: 'Dat hoeft je niet meer te vragen, we zetten de conclusies nu standaard in de oplegnotitie.' Dit is een duidelijke illustratie van een volwassen omgang met MKBA's in de beleidsvoorbereiding.

MKBA's bieden een brede welvaartsafweging. Zoals de Algemene leidraad stelt, biedt de MKBA informatie over de legitimititeit van overheidsingrijpen, de effectiviteit van een maatregel en vooral over de efficiëntie van die maatregel: wegen de maatschappelijke baten op tegen de kosten? Het gebruik van MKBA's in de beleidsvoorbereiding heeft in Nederland een grote ontwikkeling doorgemaakt. Dit dossier geeft dat mooi aan, zoals de bijdragen van Rob van der Veeren, van Jarig van Sinderen en van Jarl Kind *et al.* laten zien). Van de verwarring bij projecten als de Betuweroute naar de duidelijkheid van de Leidraad OEI en nu de verbreding in de Algemene leidraad (Gusta Renes en

Gerbert Romijn). Het dossier biedt ook een mooie staalkaart van overwegingen bij mogelijke verbreding van het gebruik van de MKBA op een groot aantal beleidsterreinen. Daar liggen veel kansen en zal ook nog veel kennis opgebouwd moeten worden, zoals de dossierartikelen van Carl Koopmans en Pierre Koning en van Mark Pomp *et al.* laten zien. Toepassing in de praktijk vereist wel een adequate kwaliteitsborging om te verzekeren dat de uitkomsten betrouwbaar en evenwichtig zijn, zoals Pauline Wortelboer-van Donselaar en Robbert Bakker in het dossier uitleggen.

Dit slotessay beoogt een beeld te geven van de praktijk van de toepassing van MKBA's in beleidsvoorbereiding, uitgaande van de rijke ervaringen in Nederland bij infrastructuur en ruimte. Dit beeld kan tot voorbeeld strekken voor beleidsmakers en opstellers van MKBA's. Op basis daarvan zal ik betogen hoe zij hun rol kunnen invullen op een manier waarmee de objectiverende kracht van de MKBA zo goed mogelijk tot zijn recht komt in besluitvorming.

PRAKTIJK BIJ INFRASTRUCTUUR EN RUIMTE

In de praktijk is er de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met MKBA's bij infrastructuur en ruimte. De Algemene leidraad verwijst naar twee evaluaties van het gebruik van de MKBA. Rienstra (2008) laat zien dat van 46 infrastructuurprojecten in 65 procent van de gevallen de beslissing om door te gaan met de volgende fase in de MIRT-besluitvorming in overeenstemming is met het MKBA-saldo. In 30 procent van de gevallen gaat het project door, ondanks een

negatief MKBA-saldo. Niet verder is onderzocht of daar een positief gewaardeerde niet te kwantificeren post aan ten grondslag kan liggen. In de resterende 5 procent is de uitkomst andersom: het project gaat niet door terwijl het MKBA-saldo positief is. Hane-maayer *et al.* (2010) betogen dat voor de projecten uit het Budget Nota Ruimte de MKBA-uitkomsten niet tot wezenlijke consequenties hebben geleid. Er zijn geen projecten afgefallen en projectplannen zijn nauwelijks substantieel aangepast, ook niet bij projecten met negatieve MKBA-saldi. Reden daarvoor zou kunnen zijn dat het Rijk al toezeggingen had gedaan om te participeren in deze projecten en dat de projecten al in een vergevorderd stadium waren toen de MKBA in beeld kwam.

De discussies die zich hebben voorgedaan over de MKBA's voor de projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte tonen de complexiteit van de praktische besluitvorming (Verrips *et al.*, 2009). Deels ging die discussie over methodologische kwesties die nog onvoldoende uitgekristalliseerd waren op het moment dat de MKBA's opgesteld werden. Vragen rezen bijvoorbeeld over het opnemen van btw-opbrengsten in de MKBA en de juiste definitie van het nulalternatief ten opzichte van het projectalternatief. Deels ging het ook over een adequate presentatie van de uitkomsten voor degenen die de besluiten nemen. Dan komen de punten over presentatie van conclusies en evenwichtige weergave van de uitkomsten waar dit naschrift mee opent om de hoek kijken.

Daarnaast was er regelmatig discussie over de noodzaak van een rijksbijdrage. Soms was de grondexploitatie positief, zodat er geen reden was voor overheidsbijdrage. Of de gevraagde rijksbijdrage was meer dan het verschil tussen de netto maatschappelijke baten en de netto private baten. Of de baten sloegen vooral lokaal neer, wat eerder een reden is voor een bijdrage van lagere overheden dan van het Rijk. In andere gevallen bestond een project uit een reeks maatregelen die elk op zich op te vatten waren als onafhankelijke deelprojecten. Dan dienen alle afzonderlijke maatregelen separaat middels een MKBA beoordeeld te worden. Dat voorkomt dat maatschappelijk onrendabele projecten meeliften onder de vleugels van rendabele projecten.

Soms ging de discussie over wat nu het relevante besluit was. De vraag was vooral of het besluit over een rijksbijdrage aan een project eigenlijk niet al genomen was. Dat speelt een grote rol bij de keuze tussen een

MKBA of een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA). Bij een MKBA gaat het om de absolute waardering om geïnformeerd een beslissing te kunnen nemen over wel of niet uitvoeren van een project. Bij een KEA gaat het om een relatieve waardering bij de keuze van het beste alternatief wanneer de beslissing om het project uit te voeren al genomen is. Dat verschil wordt vooral pikant als er twee of meer projecten zijn met een verschillende doch allemaal negatieve MKBA-uitkomst. Als MKBA zijn alle uitkomsten negatief. Gepresenteerd als KEA scoort het minst slechte project positief ten opzichte van het slechtste alternatief.

Steeds meer worden MKBA's gebruikt om het ontwerpproces van het project te ondersteunen en verbeteren

Niet te moneteriseren grootheden zoals natuurwaarden of cultuurhistorische waarden maken besluitvorming ook lastig. Gebruikelijk is dat deze afzonderlijk worden vermeld naast het MKBA-saldo. Volgens sommigen verdwijnen deze grootheden dan uit beeld omdat ze onvoldoende zwaar worden meegewogen ten opzichte van de te moneteriseren variabelen. Een project kan daarom onterecht worden afgewezen omdat het gemonetariseerde deel negatief is. Dat hoeft echter geenszins het geval te zijn (Maarten van 't Riet in dit dossier). Het is aan de politieke besluitvormers om vast te stellen hoe de relevante natuurwaarde of cultuurhistorische waarde zich verhoudt tot het gemonetariseerde deel. De MKBA kan hierbij een nuttige rol spelen door aan te geven hoe groot die waarde minimaal moet zijn om tot een positief maatschappelijk saldo te leiden. Door de minimale waarde van het betreffende project te vergelijken met andere projecten ontstaat een beeld hoe de waardering van niet te moneteriseren grootheden zich verhoudt tot eerdere besluiten. Dat is relevante beslisinformatie.

De ervaringen tijdens het proces van het Budget Nota Ruimte vormden een van de impulsen die een

verschuiving in gang gezet hebben in de toepassing van MKBA's in de beleidspraktijk. Niet langer is het doel alleen nog maar om aan het eind van het proces een oordeel uit te spreken of het project de maatschappelijke welvaart verhoogt of niet, met alle gevoeligheden en spanningen over kwaliteit en presentatie van dien. Steeds meer worden MKBA's gebruikt om het ontwerpproces van het project te ondersteunen en verbeteren (zie de bijdrage van Els Beukers). De KEA Afsluitdijk is hier een goed voorbeeld van. Zwaneveld *et al.* (2012) beschrijven de voortgang van het proces, de inhoudelijke keuzes, de samenwerking met de projectorganisatie, de presentatie aan beleidsmakers en

De kern is of de argumenten in de MKBA beschikbaar zijn geweest voor politici, de oppositie en uitiem voor de burger

de ondersteuning van de besluitvorming. Uiteindelijk resulteerde een project dat de goede elementen van de zes initiële alternatieven combineerde tot een kwalitatief hoogwaardige zevende variant, die ook nog eens aanzienlijke kostenbesparingen met zich mee bracht. Die oplossing had zich niet voorgedaan als de MKBA alleen voor een eindoordeel zou zijn gehanteerd. Het artikel van Zwaneveld *et al.* (2012) is verplichte kost voor ieder die wil leren uit die praktijk.

VOLWASSEN

In internationaal perspectief behoort Nederland tot de voorlopers bij de onafhankelijke analyse van beleidsopties en het benutten daarvan in de beleidsvoorbereiding. De ontwikkelde praktijk bij de inzet van MKBA's op het fysieke domein maakt daar een belangrijk deel van uit en biedt perspectieven voor andere domeinen. In Nederland is de MKBA de puberteitsfase inmiddels ontstegen. Dat is een groot goed, het helpt om een zuiver beeld te krijgen van alle argumenten die een rol spelen bij de afwegingen die voorliggen. Tegelijkertijd vormt de MKBA, of de uitkomst van een andere vorm

van beleidsanalyse, niet de (enige) basis voor politieke keuzes. Deskundigen die MKBA's opstellen regeren Nederland niet. De politiek maakt autonoom haar afwegingen en legt daar verantwoording voor af binnen onze democratie.

Politieke afwegingen kunnen heel anders uitvallen dan de uitkomst van de MKBA. Dat kan pijn doen bij degenen die hard gewerkt hebben aan een gedegen MKBA, maar er is niets mis mee. De politiek heeft haar eigen afwegingen en verantwoordelijkheid. Volwassen opstellers van MKBA's realiseren zich dit en zijn zich bewust van hun plaats in het besluitvormingsproces. Wel hebben zij aandacht voor een ordentelijke communicatie van die uitkomsten.

De kern is of de argumenten die staan in de MKBA of in een andere beleidsanalyse beschikbaar zijn geweest voor politici toen ze tot hun oordeel kwamen. En of ze beschikbaar zijn voor de oppositie als een kabinet verantwoording aflegt in het parlement. En uitiem of ze beschikbaar zijn voor de burger als deze in het stemhokje afweegt wat politieke partijen de afgelopen tijd hebben laten zien. De pers legt vaak de verbinding tussen beleidsanalyse en burger. De MKBA-uitkomsten van lokale projecten krijgen aandacht in de plaatselijke pers. Zo verschijnen er redactionele bijdragen en opiniestukken in het Eindhovens Dagblad en het Brabants Dagblad na de presentatie door Decisio van de eerste resultaten van de MKBA voor de ruit van Eindhoven op 26 september 2014. In sommige gevallen hebben lokale projecten zelfs landelijke uitstraling. De second opinion over de verbreding van de A27 bij Amelisweerd (CPB, 2014) krijgt aandacht in veel landelijke kranten en het NOS Journaal. Openbaarheid van de uitkomsten van de MKBA en van de kwaliteitsborging (de second opinion) is dan ook cruciaal om de burger goed te informeren.

Beschikbaarheid van argumenten en openbaarheid gaat niet vanzelf. MKBA's zijn technische en complexe analyses, die vaak alleen goed toegankelijk zijn voor de insider. Dat vraagt een substantiële inspanning van de opsteller van de MKBA om de uitkomsten toegankelijk te presenteren. Goed ingevoerde journalisten kunnen vervolgens hun vakkennis inzetten om de uitkomsten te vertalen voor een breed publiek. In het fysieke domein is daar al veel ervaring mee opgedaan.

Openbaarheid kan ook pijn doen voor beleidsmakers. Voor je het weet komen argumenten in discussie die tegen een voorgenomen beslissing pleiten. Dan kan de neiging ontstaan om die argumenten niet te breed

uit te meten. Volwassen beleidsvoorbereiding vraagt erom die neiging te onderdrukken en helder uit te leggen waarom andere argumenten de doorslag geven. Zo'n volwassen houding is soms puur eigenbelang: de schade is vaak veel groter als achteraf blijkt dat er argumenten op tafel lagen die niet gecommuniceerd zijn. Of eigenbelang hangt samen met het besef dat een politieke partij nu aan het bewind is, maar mogelijk in de toekomst vanuit de oppositie ook gevoed wil worden met argumenten. Volwassen beleidsvoorbereiding komt echter primair voort uit het algemeen belang, vanuit het besef dat beleidsanalyse kan bijdragen aan beter beleid, aan de keuze van projecten die positief uitwerken op de welvaart van Nederland in brede zin.

Het optimaliseren van projecten met MKBA's is een ander aspect van volwassenheid. De opstellers zijn niet langer scherprechter, maar denken mee met de beleidsmaker hoe de beleidsmaatregel het best valt vorm te geven. Dat vraagt inspanning van de MKBA-opsteller en de beleidsmaker om met behoud van ieders rol en wederzijds respect daarvoor, de MKBA's te hanteren als een instrument dat in de praktijk bewezen heeft flinke rendementen te kunnen opleveren in de beleidsvoorbereiding.

TOEKOMST

Nederland kent een traditie van *evidence based* besluitvorming. Dit is een belangrijke verworvenheid en kan gezien worden als een van de instituties die hebben bijgedragen aan onze welvaart in brede zin. De MKBA past in die traditie. Het gesprek in dit ESB Dossier over de MKBA stemt hoopvol dat we ook in de toekomst, door goede beleidsvoorbereiding en beleidsanalyse de welvaart van Nederland kunnen waarborgen.

Er zullen nog veel discussies gevoerd worden over nut en toepasbaarheid van MKBA's, zeker nu de praktijk zich verbreedt tot terreinen buiten infrastructuur en ruimte. Dat zal bijvoorbeeld gaan over werkwijzers, relevantie, kengetallen, effectiviteitsonderzoek en kwaliteitsborging. Tegelijkertijd zal ook het praktisch gebruik van MKBA's in de beleidsafweging zich ontwikkelen op die terreinen. De rijke ervaring die MKBA's voor infrastructuur en ruimte hebben opgeleverd kan tot voorbeeld dienen op de weg naar steeds meer volwassen beleidsvoorbereiding en beleidsanalyse.

LITERATUUR

- CPB (2014) *Second Opinion MKBA Ring Utrecht*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hanemaayer, D., H. de Gucht, M. Gerritsen, B. Doets (2010) *Evaluatie maatschappelijke kosten- en batenanalyses Nota Ruimte Budget projecten*. Den Haag: B&A Consulting.
- Rienstra, S., (2008) *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*. Intern document, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Verrips, A., H. Stolwijk en D. Hamers (2009) *Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte*. CPB Document, 196.
- Zwaneveld, P., W. Grevers, C. Eijgenraam et al. (2012) *De kosten en baten van de toekomst van de Afsluitdijk*. *Water Governance*, (2)2.

De overige referenties betreffen het ESB Dossier waartoe ook dit essay behoort: ESB (99)4696s.